

PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PENUMPANG BUS UMUM

Krisnadi Nasution

Dosen Pengajar Fakultas Hukum
Universitas 17 Agustus 1945
Surabaya

PENDAHULUAN

Angkutan memegang peranan penting dalam pembangunan misalnya peningkatan pendapatan nasional, dan menciptakan serta memelihara tingkat kesempatan kerja bagi masyarakat. Sejalan dengan itu, peran penting lainnya yaitu dapat mempertinggi integritas bangsa, serta meningkatkan pertahanan dan keamanan nasional.

Peranan penting sektor angkutan tersebut dapat terwujud secara optimal dengan dukungan berbagai aspek yang terkait dengan penyelenggaraan angkutan, dimana salah satu aspek yang strategis adalah terkait dengan pengaturan (hukum) dalam penyelenggaraan angkutan. Penyelenggaraan angkutan melibatkan berbagai pihak baik itu pihak pemerintah, pihak swasta maupun pihak masyarakat, dimana masing-masing pihak memiliki aturannya. Pengaturan tentang kewajiban dan hak-hak (misalnya untuk perusahaan angkutan umum dan penumpang), tidak terlepas dari konteks untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum bagi penumpang sebagai salah satu pihak dalam suatu angkutan (angkutan penumpang). Seperti halnya, yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

Dalam penyelenggaraan angkutan jalan masih dapat dipilah menjadi beberapa macam, seperti angkutan orang (penumpang)–angkutan barang, angkutan (bus) umum–angkutan pribadi, angkutan dalam trayek yang menggunakan bus–Antar Kota Dalam Propinsi (AKDP), Antar Kota Antar Propinsi (AKAP) dan lain sebagainya. Sehubungan dengan itu, agar uraian dan kajian dalam tulisan ini dapat lebih terfokus lagi, maka pembahasan selanjutnya akan lebih dikhususkan pada angkutan

penumpang yang diselenggarakan oleh Perusahaan Angkutan (Bus) Umum (selanjutnya disebut: penumpang bus umum).

Angkutan penumpang bus umum yang diselenggarakan Perusahaan Angkutan (Bus) Umum, di atur dalam lingkup UU No. 22 Tahun 2009. Tujuan pengaturan lalu lintas dan angkutan jalan dalam UU tersebut dapat dilihat dalam Pasal 3 UU No. 22 Tahun 2009 yang pada pokoknya agar terwujudnya pelayanan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang aman, selamat, tertib, lancar, dan terpadu dengan moda angkutan lain untuk mendorong perekonomian nasional, memajukan kesejahteraan umum, memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa, serta mampu menjunjung tinggi martabat bangsa.

Penyelenggaraan angkutan penumpang bus umum yang aman, selamat, dan tertib, juga merupakan bagian penting dan menjadi salah satu tujuan utama dalam suatu penyelenggaraan angkutan. Untuk memenuhi tujuan utama tersebut, maka setiap penyelenggaraan angkutan penumpang bus umum wajib memenuhi standar pelayanan minimal yang meliputi: a. Keamanan; b. Keselamatan; c. Kenyamanan; d. Keterjangkauan; e. Kesenjajaran; dan f. Keteraturan, seperti yang ditentukan dalam Pasal 141 ayat (1) UU No. 22 Tahun 2009.

Kenyataan dalam praktek, pemenuhan berbagai aspek standar pelayanan minimal tersebut (seperti yang ditentukan dalam UULLAJ No. 22 Tahun 2009), khususnya berkaitan dengan keselamatan penumpang (bus umum) belum dapat terlaksana seperti yang diharapkan. Jumlah kecelakaan lalu lintas masih sangat tinggi. Kecelakaan tersebut telah mengakibatkan timbulnya korban dan kerugian materiil yang sangat besar, termasuk di

antaranya penumpang bus umum. Kondisi di lapangan tersebut menimbulkan pertanyaan terhadap perlindungan hukum terhadap penumpang bus umum.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, perlindungan diartikan: (1) tempat berlindung; (2) perbuatan atau hal dan sebagainya memperlindungi¹. Dari kedua definisi tersebut secara kebahasaan terdapat makna kemiripan unsur-unsur dari makna perlindungan, yaitu:

1. Unsur tindakan melindungi.
2. Unsur adanya pihak-pihak yang melindungi.
3. Unsur cara melindungi.²

Berdasarkan unsur-unsur di atas, kata perlindungan mengandung makna sebagai suatu tindakan perlindungan atau tindakan melindungi dari pihak-pihak tertentu yang ditujukan untuk pihak tertentu dengan menggunakan cara-cara tertentu. Dalam kehidupan berbangsa dan bernegara perlindungan terhadap warga negara dapat dilakukan melalui berbagai bentuk diantaranya perlindungan ekonomi, sosial, politik dan perlindungan hukum.

Bentuk-bentuk perlindungan terhadap warga negara tersebut yang terpenting adalah perlindungan yang diberikan oleh hukum, sebab hukum dapat mengakomodir berbagai kepentingan, selain itu hukum memiliki daya paksa sehingga bersifat permanen karena sifatnya yang konstitusional yang diakui dan ditaati keberlakuanannya dalam kehidupan bermasyarakat.

Perlindungan hukum dapat diartikan perlindungan oleh hukum atau perlindungan dengan menggunakan pranata dan sarana hukum. Ada beberapa cara perlindungan secara hukum, antara lain sebagai berikut:

1. Membuat peraturan (*by giving regulation*), yang bertujuan untuk:
 - a. Memberikan hak dan kewajiban;
 - b. Menjamin hak-hak para subjek ukum
2. Menegakkan peraturan (*by the law enforcement*) melalui:

- a. Hukum administrasi Negara yang berfungsi untuk mencegah (*preventif*) terjadinya pelanggaran hak-hak warga negara, dengan perijinan dan pengawasan;
- b. Hukum pidana yang berfungsi untuk menanggulangi (*repressive*) setiap pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan, dengan cara mengenakan sanksi hukum berupa sanksi pidana dan hukuman;
- c. Hukum perdata yang berfungsi untuk memulihkan hak (*curative, recovery*), dengan membayar kompensasi atau ganti kerugian.³

Berdasarkan penjelasan di atas, perlindungan hukum bagi para penumpang dapat dilakukan dengan cara membuat peraturan yang diperlukan, dalam hal ini berbagai peraturan perundang-undangan dimaksud telah ada di antaranya UU No. 22 Tahun 2009. Selain itu, peraturan perundang-undangan yang telah dibuat tersebut harus ditegakkan (*by the law enforcement*), baik secara bersifat *preventif*, *repressive*, maupun *curative*.

Perlindungan Hukum Secara Preventif Terhadap Penumpang Bus Umum.

Dalam pasal 2 UULLAJ No. 22 Tahun 2009 dimuat asas-asas dalam penyelenggaraan lalu lintas dan angkutan jalan yakni : lalu Lintas dan Angkutan Jalan diselenggarakan dengan memperhatikan:

- a. Asas transparan: yaitu keterbukaan dalam penyelenggaraan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan kepada masyarakat luas dalam memperoleh informasi yang benar, jelas, dan jujur sehingga masyarakat mempunyai kesempatan berpartisipasi bagi pengembangan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan;
- b. Asas akuntabel: yaitu penyelenggaraan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang dapat dipertanggungjawabkan;
- c. Asas berkelanjutan; yaitu penjaminan kualitas fungsi lingkungan melalui pengaturan

¹ Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, “*Kamus Besar Bahasa Indonesia*” Edisi Kedua, cet ke:1. Balai Pustaka, Jakarta, 1991. h. 595.

² *Ibid*.

³ Wahyu Sasongko, “*Ketentuan-Ketentuan Pokok Hukum Perlindungan Konsumen*”, Penerbit Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2007. h. 31.

persyaratan teknis laik kendaraan dan rencana umum pembangunan serta pengembangan Jaringan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan;

- d. Asas partisipatif: yaitu pengaturan peran serta masyarakat dalam proses penyusunan kebijakan, pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan, penanganan kecelakaan, dan pelaporan atas peristiwa yang terkait dengan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan;
- e. Asas bermanfaat: yaitu semua kegiatan penyelenggaraan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang dapat memberikan nilai tambah sebesar-besarnya dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat;
- f. Asas efisien dan efektif: yaitu pelayanan dalam penyelenggaraan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang dilakukan oleh setiap pembina pada jenjang pemerintahan secara berdaya guna dan berhasil guna;
- g. Asas seimbang: yaitu penyelenggaraan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang harus dilaksanakan atas dasar keseimbangan antara sarana dan prasarana serta pemenuhan hak dan kewajiban Pengguna Jasa dan penyelenggara;
- h. Asas terpadu: yaitu penyelenggaraan pelayanan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang dilakukan dengan mengutamakan keserasian dan salingbergantungan kewenangan dan tanggung jawab antar instansi pembina;
- i. Asas mandiri: yaitu upaya penyelenggaraan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan melalui pengembangan dan pemberdayaan sumber daya nasional.⁴

Dalam Pasal 3 UULLAJ No. 22 Tahun 2009 diatur mengenai tujuan dari Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yakni :

- a. Terwujudnya pelayanan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang aman, selamat, tertib, lancar, dan terpadu dengan moda angkutan lain untuk mendorong perekonomian nasional, memajukan kesejahteraan umum, memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa, serta mampu menjunjung tinggi martabat bangsa;

- b. Terwujudnya etika berlalu lintas dan budaya bangsa; dan
- c. Terwujudnya penegakan hukum dan kepastian hukum bagi masyarakat.

Penyelenggara angkutan penumpang bus wajib mematuhi dan melaksanakan berbagai persyaratan ketentuan yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 2009, yang keseluruhannya bersumber pada asas dan tujuan lalu lintas dan angkutan jalan tersebut di atas. Hal tersebut merupakan suatu bentuk/wujud upaya memberikan perlindungan bagi penumpang, agar terjamin kenyamanan, keamanan dan keselamatannya, ada suatu mekanisme *social control* yang diberlakukan.⁵

Ada berbagai persyaratan ketentuan yang harus dipatuhi dan dilaksanakan oleh penyelenggara angkutan penumpang bus umum, UULLAJ No. 22 Tahun 2009 juga memuat ketentuan yang berfungsi untuk mencegah (preventif), agar tidak terjadi pelanggaran terhadap berbagai persyaratan ketentuan yang harus dipatuhi dan dilaksanakan oleh penyelenggara angkutan penumpang bus umum. Berbagai ketentuan yang berfungsi untuk mencegah tersebut, dituangkan dalam berbagai pasal UULLAJ No. 22 Tahun 2009 yang antara lain memuat ketentuan tentang Persyaratan Teknis dan Laik Jalan Kendaraan Bermotor, Surat Ijin Mengemudi, Waktu Kerja Pengemudi Kendaraan Umum, Jalan, Pemeriksaan Kendaraan Bermotor Di Jalan.

Perlindungan Hukum Secara Represif Terhadap Penumpang Bus Umum.

Berdasarkan UULLAJ No. 22 Tahun 2009, perlindungan hukum secara represif diwujudkan dalam bentuk memberikan berbagai beban kewajiban bagi para pihak yang terkait, dan diikuti dengan sanksi. Apabila kewajiban-kewajiban tersebut dilanggar atau tidak dipenuhi, sanksi yang dijatuhkan dapat berupa sanksi administratif maupun sanksi pidana.

Beberapa sanksi administratif yang dapat dikenakan, yaitu mengenai:

⁴ Lihat: UU Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, Pasal 2 dan Bagian Penjelasannya.

⁵ Sabian Utsman, "Dasar – Dasar Sosiologi Hukum: Makna Dialog Antara Hukum dan Masyarakat", Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009. h. 156.

1. Persyaratan teknis dan laik jalan kendaraan bermotor (antara lain mobil penumpang umum) yang wajib dipenuhi melalui mekanisme pengujian berkala, apabila dilanggar, berdasarkan UULLAJ No. 22 Tahun 2009 Pasal 76 ayat (1) dikenai sanksi administratif: Peringatan tertulis; Pembayaran denda; Pembekuan izin; dan/atau Pencabutan izin.
2. Perusahaan angkutan umum wajib mematuhi dan memberlakukan ketentuan tentang waktu kerja, waktu istirahat dan pergantian pengemudi kendaraan umum. Apabila kewajiban tersebut tidak dipenuhi maka berdasarkan UULLAJ No. 22 Tahun 2009 Pasal 92 ayat (2) dikenai sanksi administratif: a. Peringatan tertulis; b. Pemberian denda administratif; c. Pembekuan izin; dan/ atau d. Pencabutan izin.

Selain sanksi secara administratif, terhadap berbagai tindakan yang melanggar kewajiban di bidang lalu lintas dan angkutan jalan juga diancam sanksi pidana. Sanksi pidana ini mempertegas upaya pemberian perlindungan hukum secara represif.

Beberapa sanksi pidana dalam UULLAJ No. 22 Tahun 2009, di antaranya dapat dilihat pada uraian tabel berikut:

No	Pasal	Ketentuan Pidana	Pidana	Denda
1	273 ayat (1)	Setiap penyelenggara jalan yang tidak dengan segera dan patut memperbaiki jalan yang rusak yang mengakibatkan kecelakaan lalu lintas sehingga menimbulkan korban luka ringan dan/atau kerusakan kendaraan dan/atau barang	Pidana penjara paling lama 6 (enam) bulan	Denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).
2	273 ayat (4)	Penyelenggara jalan yang tidak memberi tanda atau rambu pada Jalan yang rusak dan belum diperbaiki	Pidana penjara paling lama 6 (enam) bulan	Denda paling banyak Rp1.500.000,00 (satu juta lima ratus ribu rupiah)
3	274 ayat (1)	Setiap orang yang melakukan perbuatan yang mengakibatkan kerusakan dan/atau gangguan fungsi jalan	Pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun	Denda paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah)
4	274 ayat (2)	Ketentuan ancaman pidana seperti yang dimaksud pada ayat (1) berlaku pula bagi setiap orang yang melakukan perbuatan yang mengakibatkan gangguan pada fungsi perlengkapan jalan	Pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun	Denda paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah)
5	275 ayat (1)	Setiap orang yang melakukan perbuatan yang mengakibatkan gangguan pada fungsi rambu lalu lintas, marka jalan, alat pemberi isyarat lalu lintas, fasilitas pejalan kaki, dan alat pengamanan pengguna jalan	Pidana kurungan paling lama 1 (satu) bulan	Denda paling banyak Rp250.000,00 (dua ratus lima puluh ribu rupiah).

Perlindungan Hukum Secara Kuratif Terhadap Penumpang Bus Umum.

Perlindungan hukum secara kuratif terhadap keselamatan penumpang bus umum, dalam arti terjaminnya hak-hak penumpang apabila keselamatannya tercederai (mengalami

kerugian) karena suatu kecelakaan di jalan. Pemenuhan hak penumpang dimaksud dapat berupa pemberian santunan dan/atau ganti rugi.

Meskipun sudah ada perlindungan hukum secara preventif maupun represif, berbagai peristiwa kecelakaan dalam penyelenggaraan angkutan tetap terjadi. Dalam hal tersebut, secara yuridis formal penumpang yang menderita kerugian dimungkinkan untuk mendapatkan beberapa perlindungan hukum secara kuratif, baik menurut UU No. 33 Tahun 1964 maupun UU No. 22 Tahun 2009.

1. UU No. 33 Tahun 1964 tentang Pertanggungan Wajib Kecelakaan Penumpang.

Pertanggungan wajib kecelakaan penumpang ini masuk dalam jenis asuransi wajib, seperti pendapat yang dikemukakan oleh Emmy Pangaribuan Simanjuntak: ...karena ada salah satu pihak yang mewajibkan kepada pihak lain dalam mengadakan pertanggungan itu. Pihak yang mewajibkan ini biasanya ialah pihak pemerintah, tetapi tidak selalu dimonopoli pemerintah.⁶

Ditinjau dari sudut pandang tujuan pertanggungan ini yaitu untuk melindungi masyarakat, maka sebenarnya bahwa pertanggungan yang diatur dalam UU No. 33 Tahun 1964 dapat disebut pertanggungan sosial.⁷ Konsep pertanggungan sosial (asuransi wajib) berdasarkan UU tersebut tidak terlepas dari persoalan tanggung jawab negara (pemerintah) dalam mengupayakan kesejahteraan sosial.

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan 37/PMK.010/ 2008 tentang Iuran Wajib, setiap penumpang yang menggunakan alat angkutan penumpang umum di darat, sungai danau, ferry / penyeberangan, laut, dan udara untuk setiap kali perjalanan diwajibkan membayar iuran wajib. Bagi penumpang yang menjadi korban akibat kecelakaan selama berada di

⁶ Emmy Pangaribuan Simanjuntak, "Pertanggungan Wajib / Sosial – Undang-Undang No. 33 dan 34 Tahun 1964", Seksi Hukum Dagang FH-UGM, Yogyakarta, 1980. h. 3

⁷ *Ibid.*, h. 6.

dalam alat angkutan penumpang umum di darat, sungai / danau, ferry / penyeberangan dan di laut atau ahli warisnya berhak memperoleh santunan, dengan jumlah maksimal tertentu.

2. UU No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

Menurut Pasal 237 Ayat (1) *juncto* Pasal 239 UU No. 22 Tahun 2009 ditentukan bahwa pengangkut diwajibkan mengikuti program asuransi kecelakaan sebagai wujud tanggung jawabnya terhadap korban kecelakaan, yang akan dibentuk oleh Pemerintah. Jika dicermati lebih mendalam, sebenarnya ada beberapa permasalahan yang terkait dengan program asuransi ini, yaitu:

- a. Pertama, perusahaan asuransi kecelakaan ini belum dibentuk oleh Pemerintah seperti yang diperintahkan melalui Pasal 239 UU No. 22 Tahun 2009.
- b. Kedua, asuransi kecelakaan ini merupakan wujud tanggung jawab pengangkut terhadap korban kecelakaan lalu lintas (dhi. penumpang bus umum). Sementara itu berdasarkan Pasal 234 ayat (1) UU No. 22 Tahun 2009, dalam menentukan apakah pengangkut wajib bertanggung jawab terhadap korban kecelakaan, diterapkan prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan (*liability based on fault principle*). Sebenarnya teori tanggung jawab berdasarkan kesalahan tidak memberikan perlindungan yang maksimal terhadap konsumen, karena konsumen mengalami dua kesulitan dalam pengajuan jawaban kepada pelaku usaha,⁸ yaitu:
 - 1) Keharusan adanya hubungan kontrak; dan
 - 2) Argumentasi pelaku usaha bahwa kerugian konsumen diakibatkan oleh kerusakan barang yang tidak diketahui atau tidak dapat diduga, sehingga unsur kesalahan tidak terbukti.⁹

⁸ Inosentius Samsul, "Perlindungan Konsumen: Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak", Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004. h. 55.

⁹ *Ibid.* h. 144.

Berkaitan dengan prinsip tanggung jawab hukum, dalam kepustakaan perundang-undangan di bidang transportasi dikenal prinsip tanggung jawab tanpa kesalahan (*no fault liability principle*), yang menurut Bin Cheng dibedakan menjadi *strict liability principle* dan *absolute liability principle*.¹⁰ Menurut Bin Cheng bahwa pada *strict liability* terdapat hubungan kausalitas antara orang yang bertanggung jawab dengan kerugian, dan hal-hal yang biasanya dapat membebaskan tanggung jawab (*usual defences*) tetap diakui kecuali yang mengarah pada pernyataan tidak bersalah (*absence of fault*) karena kesalahan tidak lagi diperlukan. Sedangkan dalam *absolute liability* tidak dipersyaratkan adanya hubungan kausalitas antara orang yang bertanggung jawab dengan kerugian dan *usual defences* tidak berlaku, kecuali dinyatakan secara tegas dan khusus dalam suatu peraturan perundang-undangan.

Di bidang angkutan pada umumnya, penumpang terkendala pada kesulitannya untuk membuktikan adanya kelalaian (kesalahan) pengangkut. Mengingat secara fisik seorang penumpang yang berada dalam alat angkut (bus umum), tidaklah mudah mengetahui dan memahami keseluruhan rentetan kejadian yang menimpa bus yang ditumpangnya, terutama pada saat terjadinya kecelakaan. Selain itu, status sebagai penumpang sangat berbeda dengan pengangkut yang merupakan operator alat angkutan (bus umum). Penumpang sebagai konsumen tidak mengetahui *duty of care* yang seharusnya lebih diketahui dengan baik oleh pengangkut (sebagai pelaku usaha).¹¹ Apabila pihak pengangkut menggunakan argumentasi bahwa kerugian penumpang diakibatkan oleh suatu peristiwa yang tidak dapat dicegah atau dihindari, maka pihak penumpang akan kesulitan untuk mematahkan argumentasi pengangkut tersebut.

¹⁰ E. Saefullah Wiradipradja, "Tanggung Jawab Pengangkut Dalam Hukum Pengangkutan Udara Internasional dan Nasional", Liberty, Yogyakarta, 1989. h. 37.

¹¹ Inosentius Samsul, *Op.cit.* hlm. 55.

Berdasarkan penjelasan di atas, dalam mewujudkan dan mengamankan *contractual rights* yang dimiliki penumpang, setidaknya perlu dipertimbangkan untuk memperlakukan prinsip tanggung jawab tanpa kesalahan *no fault liability principle* (baik dalam konteks *absolute liability* ataupun *strict liability*). Menurut prinsip ini terjadinya kerugian penumpang dianggap sebagai kelalaian pihak pengangkut, sehingga unsur kesalahan tidak perlu lagi dibuktikan di pengadilan. Penumpang hanya perlu membuktikan adanya *product defect* (kecelakaan angkutan) tersebut, adanya faktor kerugian pada dirinya, dan hubungan di antara keduanya.¹² Penerapan *no fault liability principle* (baik dalam konteks *absolute liability* ataupun *strict liability*) dapat dilakukan berdasarkan pertimbangan dan alasan yang tepat, berdasarkan penilaian yang tidak sepihak, serta meminimalisir timbulnya ketidakadilan dalam penerapannya. Beberapa pertimbangan yang dapat dikemukakan dalam penerapan prinsip tanggung jawab ini, yaitu:

- 1) Pada saat peristiwa kecelakaan, instrumen yang menyebabkan kerugian berada dalam kontrol yang eksklusif dari pihak pelaku (*pengangkut*).¹³

¹² David Oughton et al, 1997, *Textbook on Consumer Law*, Hailsham and Scaynes Hill, Sussex. hlm. 135. Salah satu yurisprudensi yang fenomenal yang menyebabkan tidak berlakunya asas *privity of contract* adalah kasus *Donoghue (or McAlister) v Stevenson*, [1932] All ER Rep 1; [1932] AC 562; House of Lords. Dalam kasus ini, Donoghue menemukan siput dalam minuman yang dituangkan dari botol minuman yang diproduksi oleh Stevenson. Hal ini menyebabkan Donoghue mengalami *shock* dan harus dirawat karena menderita *gastro-entrititis*. Walaupun antara Donoghue dan Stevenson tidak ada hubungan kontraktual, namun Stevenson tetap harus bertanggung jawab atas kerugian yang diderita oleh Donoghue berdasarkan asas *strict liability*. Hal ini berarti bahwa unsur kesalahan Stevenson tidak perlu dibuktikan dalam pengadilan, karena prinsip kehati-hatian (*duty of care*) harus dilakukan olehnya sebagai produsen. Hukum Inggris membatasi keberlakuan asas *strict liability* pada kerugian kematian atau cedera atau sakit jasmani serta kerugian properti milik konsumen di atas 275 poundsterling.

¹³ David Oughton et al, *op.cit.*, hlm. 103.

- 2) Pengangkut sebagai pihak pelaku memiliki hak kontrol yang eksklusif terhadap alat angkutan, maka berdasarkan konsepsi keadilan korektif dimana hubungan antara satu orang dengan orang lainnya merupakan keseimbangan (*equality*) antara apa yang diberikan dengan apa yang diterimanya,¹⁴ pelaku sepatutnya memiliki kewajiban yang sebanding dengan hak yang dimilikinya tersebut. *Duty of care* pengangkut diukur dari keselamatan penumpang untuk sampai di tempat tujuan yang telah ditentukan.
- 3) Adanya kemampuan yang lebih besar (*superior ability*) dari pelaku usaha untuk mendistribusikan resiko kerugian sebagai suatu biaya untuk melakukan bisnis.¹⁵
- 4) Penerapan prinsip *no fault liability* (dalam arti *absolute liability*) dapat dikaitkan dengan sistem *plafond* (sebagai batas minimal wujud tanggung jawab pengangkut), dengan melibatkan lembaga asuransi. Sedangkan untuk penerapan prinsip *strict liability*, sebaiknya tidak disertai dengan adanya sistem *plafond*, karena hal ini akan membatasi hak korban untuk memperoleh ganti kerugian atas seluruh kerugian yang dideritanya serta akan menurunkan tingkat kehati-hatian para pengusaha. Berdasarkan prinsip *strict liability* penumpang dapat melakukan jawaban ganti rugi melalui lembaga peradilan, agar memperoleh ganti kerugian atas seluruh kerugian yang dideritanya. pada sisi lain, pelaku usaha (*pengangkut*) yang memiliki *superior ability* dapat mendistribusikan risikonya sebagai bagian biaya dalam melakukan bisnis.
- 5) Pihak pelaku lebih banyak mengetahui seluk-beluk kejadiannya (*Pengangkut*

¹⁴ Munir Fuady, *Perbuatan Melawan Hukum – Pendekatan Kontemporer*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002., hlm. 109.

¹⁵ Edmon Makarim, “Tanggung Jawab Penyelenggara Terhadap Tata Kelola yang Baik Dalam Penyelenggaraan Sistem Elektronik (*Good Electronic Governance*)”, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2009. hlm. 246.

sebagai pihak pelaku memiliki hak kontrol yang eksklusif), tetapi belum tentu mau menjelaskan apa yang sebenarnya terjadi. Pada sisi lain, pihak korban memang tidak mengetahui kejadiannya karena tidak memiliki akses yang cukup kepada kejadian tersebut. Apabila diterapkan prinsip *fault liability*, maka hal ini akan menimbulkan ketidakadilan dalam pembuktian di pengadilan.¹⁶

- 6) Jumlah kecelakaan lalu lintas yang banyak sehingga mengganggu kepentingan masyarakat, seperti pendapat Muladi dan Dwidja Priyatno yang menyatakan bahwa:

Pemberlakuan konsep ini, bukan atas dasar kesalahan subyektif, tetapi atas dasar kepentingan masyarakat yang bertujuan untuk menjaga keseimbangan kepentingan sosial, sehingga dapat tercipta harmonisasi nilai-nilai sosial budaya bangsa Indonesia yang lebih mengutamakan keselarasan, keserasian, dan keseimbangan antara kehidupan masyarakat dan individu”.¹⁷

Banyaknya jumlah kecelakaan, tampaknya tidak diimbangi dengan peningkatan profesionalitas dari aparat yang berkompeten melakukan pembinaan. Hal mana dapat disimpulkan dari pernyataan pejabat di lingkungan Direktorat Jenderal Perhubungan Darat.¹⁸ Pejabat tersebut

berpendapat seakan-akan tidak ada hubungan pertanggung-jawaban antara perusahaan angkutan umum (PO Sumber Kencono) dengan pengemudinya. Pendapat tersebut tidak sesuai dengan ketentuan yang dimuat dalam Pasal 1367 KUH Perdata, dimana dinyatakan bahwa seorang bertanggung jawab atas akibat-akibat perbuatan melawan hukum atau kelalaian-kelalaian pegawai atau buruh bawahannya.

Berdasarkan penjelasan di atas, penerapan *absolute liability principle* terkait dengan program asuransi kecelakaan lalu lintas dan angkutan jalan merupakan suatu hal yang tidak boleh ditawar-tawar. Essensi program asuransi tersebut sebagai suatu asuransi wajib/sosial dan asuransi tanggung jawab (*liability insurance*), akan kehilangan makna dan tujuannya apabila diberlakukan *fault liability principle*. Penerapan *fault liability principle* akan menimbulkan permasalahan dalam kaitannya dengan pembayaran uang asuransi, dan tidak sesuai dengan esensi program asuransi tersebut sebagai suatu asuransi wajib / sosial dan asuransi tanggung jawab (*liability insurance*).

Pada sisi lain, penerapan prinsip tanggung jawab mutlak (dalam arti *strict liability principle*) tidak akan dapat berjalan dengan baik tanpa adanya lembaga peradilan yang sesuai untuk itu. Penerapan prinsip ini untuk memenuhi hak korban dalam memperoleh ganti kerugian atas seluruh kerugian yang dideritanya,¹⁹ dan agar tidak terjadi penurunan tingkat kehati-hatian para pengusaha angkutan (pengangkut).

Lembaga peradilan (sebagai *structure of legal system* dari suatu sistem hukum / *the legal system*),²⁰ merupakan bagian yang tidak boleh ditinggalkan dalam penegakkan hukum. Tuntutan untuk suatu pembayaran ganti rugi

¹⁶ Munir Fuady, *Op.cit.*, hlm. 103.

¹⁷ Muladi et al, 2010, *Pertanggungjawaban Pidana Korporasi*, Prenada Media Group, Jakarta. hlm. 121.

¹⁸ Pusat Komunikasi Publik Direktorat Perhubungan Darat, Suroyo: Kalau Manajemen Salah, Tidak Usah Diminta Akan Saya Cabut, <http://www.dephub.go.id/read/berita/Direktorat-Jenderal-Perhubungan-Darat/9600#>, diakses tanggal 23 Maret 2013. Direktorat Jenderal Perhubungan Darat Kementerian Perhubungan tidak akan melakukan pencabutan izin usaha PO Sumber Kencono. Apalagi PO Sumber Kencono termasuk perusahaan yang di kelola secara profesional. Jika kesalahan ada pada pengemudi PO Sumber Kencono yang ugal-ugalan apakah pantas jika izin usahanya yang dicabut. “Tapi kalau kesalahan itu pada manajemen, tidak usah diminta, pasti akan saya cabut izin usahanya,” tegas Suroyo.

¹⁹ M. Ramdan Andri G. W., “Masalah Ganti Kerugian Dalam Penegakan Hukum Lingkungan Secara Perdata: “Beberapa Analisis Atas Teori Pertanggungjawaban (*Liability theories*), Asuransi, dan Dana Ganti Kerugian”, *Jurnal Hukum Lingkungan*, Tahun V No 1/1999. hlm. 3.

²⁰ Lawrence M. Friedman, “*American Law*”, W.W. Norton and Company, New York, 1984. hlm. 5-6.

dari pihak penumpang, tidak selalu berjalan harmonis dengan sikap pengangkut yang mungkin saja menolak tuntutan tersebut. Perbedaan pendapat ini tidak jarang menjurus pada pertentangan atau konflik kepentingan antara para pihak (*conflict of human interest*).

Suatu proses peradilan yang cepat (*Speedy administration of justice*) selalu didambakan oleh setiap pencari keadilan. Pada umumnya setiap pencari keadilan menginginkan penyelesaian perkara yang cepat dan tuntas. Sudahlah wajar kalau para pencari keadilan menghendaki penyelesaian perkara yang cepat, selain ingin lekas tahu mengenai kepastian (hukum) hak-haknya dalam suatu perkara, pemeriksaan yang bertele-tele atau tertunda-tunda berarti mengeluarkan banyak biaya dan waktu. Tidak mengherankan ada ungkapan yang berbunyi: *justice delayed is justice denied*.

Harapan para pencari keadilan yang menginginkan penyelesaian perkara dengan cepat dan tuntas, tidak selalu dapat terpenuhi. Dalam sebuah perkara (Putusan Mahkamah Agung No. 630 K / Pdt / 2001), yang berawal dari peristiwa kecelakaan pada hari Kamis, tanggal 28 Januari 1999, baru diputus oleh lembaga peradilan (Mahkamah Agung) pada hari Kamis tanggal 4 Januari 2007, yang memakan waktu lebih kurang 8 (delapan) tahun.²¹ Demikian juga dalam (perkara) putusan Mahkamah Agung No. 703 K/Pdt /2005 yang diputus pada hari Senin tanggal 12 Mei 2008, yang berawal dari peristiwa kecelakaan pada hari Jum'at tanggal 14 Juni 2002.²²

Proses penanganan perkara yang lama, masih diikuti dengan pertimbangan dan putusan hakim dalam memutus perkara terkait yang selalu berdasarkan adanya suatu perbuatan melawan hukum, yang menerapkan tanggung jawab berdasarkan kesalahan. Penerapan prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan karena melakukan perbuatan melawan hukum dalam putusan Mahkamah Agung di atas, sangat memberatkan pihak penumpang sebagai korban kecelakaan lalu lintas.

²¹ <http://www.putusan.mahkamahagung.go.id>

²² *Ibid*.

Penerapan prinsip tanggung jawab mutlak (dalam arti *strict liability principle*) dalam upaya untuk memenuhi hak korban dalam memperoleh ganti kerugian atas seluruh kerugian yang dideritanya, memang sebaiknya tidak melalui lembaga peradilan yang ada selama ini. Mengingat para hakim yang sudah terbiasa memutus dalam perkara terkait yang selalu berdasarkan pada prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan, tidak akan terkendala dalam menerapkan prinsip tanggung jawab mutlak (dalam arti *strict liability principle*). Menurut pendapat Yusuf Shofie:

... bahwa pengadilan di Indonesia tidak terbiasa dengan *strict liability*. Selama ini wacana yang berkembang adalah *strict liability* dalam perlindungan konsumen. Jadi kalau pelaku usaha mau dipertanggungjawabkan, pakai prinsip *strict liability*. Saya ingin mengkaji lebih jauh lagi. Apakah *strict liability* dipakai dalam praktik? Ternyata tidak.²³

Pendapat tersebut di atas perlu untuk dicermati dan disikapi secara tepat. Dalam prakteknya, esensi pendapat tersebut menjadi sangat strategis apabila dihubungkan dengan praktek gugatan *strict liability* yang sering bercampur dengan gugatan perbuatan melawan hukum (Pasal 1365 KUH Perdata).²⁴

Berdasarkan penjelasan di atas, masalah perlindungan hukum bagi para penumpang (dalam upaya pemenuhan kekurangan pembayaran jumlah kerugian yang diderita penumpang secara nyata) tidak cukup hanya dengan menerapkan prinsip tanggung jawab mutlak (dalam arti *strict liability principle*). Diperlukan sebuah badan peradilan yang khusus menangani gugatan penumpang, agar perlindungan hukum yang diberikan bagi para penumpang dapat terpenuhi secara optimal. Dalam kondisi ini, tidaklah berlebihan apabila

²³ Yusuf Shofie, "Pengadilan Indonesia Belum Terbiasa dengan *Strict Liability*", <http://www.hukumonline.com/berita>. Senin, 09 Agustus 2010

²⁴ <http://www.hukumonline.com/berita>, "Gugatan *Strict Liability* Masih Rancu di Indonesia". 26 Maret 2011.

ada gagasan untuk membentuk suatu badan peradilan yang bersifat khusus, yang khusus menangani perkara gugatan ganti rugi pihak penumpang terhadap pengangkut.

PENUTUP

Untuk mengoptimalkan perlindungan hukum bagi para penumpang bus umum, dapat dilakukan dengan merevisi UU No 22 Tahun 2009 yang semula memberlakukan *fault liability principle* menjadi *no fault liability principle* (baik dalam konteks *absolute liability* ataupun *strict liability*) sebagaimana uraian terdahulu. Selain itu, patut untuk dipertimbangkan pembentukan sebuah lembaga peradilan yang khusus menangani perkara gugatan ganti rugi pihak penumpang terhadap pengangkut.

DAFTAR PUSTAKA

- Friedman, Lawrence M., *American Law*, W.W. Norton and Company, New York, 1984.
- Fuady, Munir, *Perbuatan Melawan Hukum—Pendekatan Kontemporer*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002.
- Makarim, Edmon, *Tanggung Jawab Penyelenggara Terhadap Tata Kelola yang Baik dalam Penyelenggaraan Sistem Elektronik (Good Electronic Governance)*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2009.
- Muladi et al, *Pertanggungjawaban Pidana Korporasi*, Prenada Media Group, Jakarta, 2010.
- Oughton, David et al, *Textbook on Consumer Law*, Hailsham and Scaynes Hill, Sussex, 1997.
- Samsul, Inosentius, *Perlindungan Konsumen: Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004.
- Sasongko, Wahyu, *Ketentuan-Ketentuan Pokok Hukum Perlindungan Konsumen*, Penerbit Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2007.
- Simanjuntak, Emmy Pangaribuan, *Pertanggungjawaban Wajib/Sosial – Undang-Undang No. 33 dan 34 Tahun 1964*, Seksi Hukum Dagang FH-UGM, Yogyakarta, 1980.
- Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Kedua, cet ke:1. Balai Pustaka, Jakarta, 1991.
- Utsman, Sabian, *Dasar-Dasar Sosiologi Hukum: Makna Dialog Antara Hukum dan Masyarakat*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009.
- Wiradipradja, E. Saefullah, *Tanggung Jawab Pengangkut Dalam Hukum Pengangkutan Udara Internasional dan Nasional*, Liberty, Yogyakarta, 1989.
- Jurnal / Internet / Perundang-undangan**
- M. Ramdan Andri G. W., *Masalah Ganti Kerugian Dalam Penegakan Hukum Lingkungan Secara Perdata: “Beberapa Analisis Atas Teori Pertanggungjawaban (Liability theories), Asuransi, dan Dana Ganti Kerugian, Jurnal Hukum Lingkungan, Tahun V No 1/1999.*
- <http://www.dephub.go.id/read/berita/Direktorat-Jenderal-Perhubungan-Darat/9600#>, Pusat Komunikasi Publik Direktorat Perhubungan Darat, Suroyo: Kalau Manajemen Salah, Tidak Usah Diminta Akan Saya Cabut,, diakses tanggal 23 Maret 2013.
- <http://www.hukumonline.com/berita>, Gugatan Strict Liability Masih Rancu di Indonesia. diakses tanggal 23 Maret 2013.
- <http://www.hukumonline.com/berita>, Yusuf Shofie, Pengadilan Indonesia Belum Terbiasa dengan Strict Liability, diakses tanggal 23 Maret 2013.
- <http://www.putusan.mahkamahagung.go.id>, diakses tanggal 23 Maret 2013.
- UU Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.